

Disomogeneità e incongruenze nell'Unione Europea: la scomoda posizione dell'Italia

La presente Lettera Diplomatica riflette le considerazioni che mi ha indotto a fare il dibattito di alcuni giorni fa al Circolo di Studi Diplomatici su alcuni sviluppi negoziali in ambito europeo, recenti e meno recenti, che mettono in luce le disomogeneità e le incongruenze che ostacolano e rallentano l'azione dell'Unione Europea e al tempo stesso accentuano le difficoltà negoziali dell'Italia.

Tensioni e veti incrociati in seno al Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea hanno reso finora impossibile tradurre in testi legislativi le storiche decisioni del Consiglio Europeo del luglio scorso che hanno creato il Recovery Fund e approvato nuove risorse proprie. Si ripropone così con assoluta evidenza la difficoltà di far convivere sotto uno stesso tetto i Paesi dell'Europa Occidentale, tra i quali quelli fondatori del progetto europeo, e i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, che sono stati tutti soggetti a lungo a regimi comunisti; alcuni di questi Stati sono ancora portatori di sensibilità, tradizioni e valori rivelatisi inconciliabili con quelli dei Paesi dell'Europa Occidentale. In una riunione del Circolo di Studi Diplomatici di qualche tempo fa dedicata al divario Ovest-Est nell'Unione Europea ampliata, giungemmo alla conclusione che, se è possibile mediare tra interessi diversi (come si è costantemente fatto nella Comunità a Sei e poi a Quindici), è impossibile mediare tra valori diversi.

Il negoziato si è arenato sulla formula proposta dalla Commissione per condizionare l'erogazione dei finanziamenti europei al rispetto da parte dei Paesi beneficiari dello stato di diritto: condizionamento non strettamente dovuto sul piano giuridico ai sensi del Trattato, ma certamente utile su quello politico, se inserito in uno strumento finanziario di nuova istituzione, per cercare di ricondurre al rispetto delle regole i Paesi riottosi a tener fede agli impegni sottoscritti. La formula proposta è stata trovata

eccessivamente invadente da Polonia e Ungheria: due Paesi messi recentemente sotto accusa dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 7 del Trattato, per violazione degli obblighi previsti dall'articolo 2 in materia di rispetto dello stato di diritto. Il tentativo di individuare una formula di compromesso esperito dalla presidenza tedesca non è andato a buon fine per l'opposizione, da una parte, di Polonia e Ungheria e, dall'altra per ragioni opposte, di Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Finlandia, Belgio e Lussemburgo. Nemmeno il Parlamento Europeo, che dovrà dare il suo assenso su ognuno dei testi in discussione, era favorevole alla proposta della presidenza, ritenuta troppo indulgente. Su tutti questi testi è in corso attualmente il negoziato tra Consiglio e Parlamento.

Trattandosi del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (2021-2027) e della modifica delle risorse proprie, il Consiglio decide all'unanimità: ogni Paese membro ha diritto di veto. Il più coraggioso e innovativo piano di sviluppo economico e sociale lanciato dall'Unione Europea da molti anni è così ostaggio della disomogeneità tra le due parti dell'Europa: vecchia e nuova, come piaceva definirle a G.W.Bush Jr. (l'espressione evoca curiosamente il detto popolare che occorre evitare di mischiare il vino vecchio con quello nuovo). L'approvazione di questo nuovo grande progetto finanziario proposto dalla Commissione è troppo importante tuttavia perché le due parti facciano fallire il negoziato: è prevedibile che si riuscirà a trovare una soluzione accettabile per tutti, probabilmente al ribasso e cedendo al ricatto di Polonia e Ungheria.

E' significativo constatare quanto il terreno sia scivoloso per l'Italia. Il nostro Paese deve guardarsi da formule che facciano riferimento, non tanto a violazioni deliberate dello stato di diritto, come nel caso di Polonia e Ungheria, quanto a inefficienze generalizzate di carattere amministrativo nel funzionamento

della giustizia, come la durata dei processi; perché la lunghezza eccessiva dei processi si distingue difficilmente nella sostanza da una violazione dello stato di diritto.

Il problema del rischio di una disomogeneità crescente in una Comunità avviata ad aumentare di numero si era posto sin dalla domanda di adesione della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca. Era stato risolto allora con una formula saggia di origine francese, che si è rivelata efficace ed è stata successivamente ripetuta: ampliamento solo se preceduto da approfondimento. Così i negoziati per il primo ampliamento furono avviati solo dopo il completamento dei regolamenti di mercato per quei prodotti agricoli che interessavano soprattutto la Francia e l'approvazione di un originale sistema di risorse proprie della Comunità Europea, che era fortemente richiesto soprattutto dall'Italia. La formula ha funzionato così bene che la Gran Bretagna, costituzionalmente disomogenea per storia, tradizioni e interessi rispetto ai Paesi del nucleo originario (come ha confermato la quasi cinquantennale storia della sua presenza nell'Unione), ha finito per andarsene, appena le nuove disposizioni in materia di recesso previste dal Trattato di Lisbona gliene hanno offerto la possibilità giuridica. Politica agricola e contributo al bilancio comune hanno avuto un ruolo rilevante nella decisione di Londra.

Dopo l'ampliamento alla Grecia nel 1980 e alla Spagna e al Portogallo nel 1985, il binomio ampliamento/approfondimento si pose nuovamente con evidenza solo in occasione dei negoziati per l'adesione nel 1995 di Svezia, Finlandia e Austria. Ma le trattative non portarono a risultati concreti, sia per la difficoltà di trovare una intesa tra i Paesi Membri sia perché modifiche istituzionali non furono ritenute strettamente indispensabili dato il livello di omogeneità e sviluppo di quei Paesi: nel frattempo la Comunità Europea aveva comunque fatto passi avanti da gigante con il mercato unico e la moneta unica. I negoziati per l'approfondimento, in particolare sul piano istituzionale, ripresero però rapidamente in varie tappe (Amsterdam, Nizza, Roma,

Lisbona) in previsione della adesione di un numero consistente di Paesi dell'Europa Centrale e Orientale: quelli, sì, molto disomogenei rispetto ai quindici Membri presenti nell'Unione della fine degli anni '90.

Ci si preoccupò innanzitutto di migliorare le procedure decisionali, per tener conto dell'aumento dei membri, modificando la ponderazione dei voti per le decisioni a maggioranza qualificata e riducendo il numero dei casi di decisioni all'unanimità. L'unanimità rimane comunque la regola per le decisioni di maggior rilievo politico (come quella in questione e quelle in materia di fiscalità e di politica estera) anche nel trattato ora vigente, che pur ha dato una struttura più avanzata e organica alle norme che regolano l'integrazione. L'ampliamento al primo gruppo di Paesi dell'Europa Centrale e Orientale fu deciso nell'aprile 2003, prima dell'approvazione delle importanti riforme previste dal Trattato firmato a Roma nell'ottobre 2004 al termine di negoziati durati diversi anni. L'esigenza di far precedere l'ampliamento dall'approfondimento non fu dunque rispettata in quell'occasione. Il Trattato del 2004 è rimasto poi ostaggio del risultato negativo dei "referendum" tenuti in Francia e Paesi Bassi nel 2005 ed è stato approvato a Lisbona solo nel 2007, in una versione leggermente edulcorata nella forma ma non stravolta nella sostanza.

Perché tanta fretta nell'ampliamento a Est? La spiegazione prevalente che viene data non mi convince: l'adesione all'Unione Europea sarebbe stata indispensabile per ancorare questi Paesi all'Occidente, dopo la fine del Patto di Varsavia e l'abbandono del sistema comunista, porli al riparo da possibili rigurgiti russi e evitare derive anti-democratiche o autoritarie. I nostri colleghi che sono stati in servizio nei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale negli anni '90 concordano nel ritenere che la preoccupazione primaria di quei Paesi fosse l'adesione alla NATO, che Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca ottennero rapidamente entro il secolo scorso. L'adesione all'Unione Europea fu richiesta contestualmente ma avvenne dopo: non era considerata questione vitale, come invece

quella alla NATO. Ovviamente era da quei Paesi desiderata soprattutto per i benefici finanziari che ne sarebbero derivati; ma certamente non per prendere ordini da Bruxelles dopo aver preso ordini per tanti anni da Mosca. Comunque le derive anti-democratiche e autoritarie si sono prodotte ugualmente almeno in alcuni di quei Paesi.

Da parte mia ritengo che l'adesione all'Unione Europea fu il risultato di una azione molteplice svolta da alcuni Paesi Membri e non Membri per ragioni di vario ordine. Ritengo che fosse auspicata dalla Gran Bretagna per diluire ulteriormente l'Unione e trovare nuovi alleati per rallentarne il passo: ricordo a titolo di esempio l'opera esercitata da Londra e Varsavia per ostacolare e condizionare al ribasso l'approvazione del Trattato di Lisbona. Sono anche convinto che sia stata fortemente voluta soprattutto dalla Germania per ingrandire il giardino di casa sulla scia della sua storica politica di espansione ad EST (non a caso la Francia fu molto riluttante ad accettare quell'ampliamento). Credo infine che abbia avuto una influenza rilevante l'interesse non ingiustificato degli Stati Uniti di scaricare sugli europei una parte del costo della fine della guerra fredda. Le disomogeneità e le loro conseguenze negative sul funzionamento dell'Unione erano prevedibili anche allora, ma si decise di non tenerne conto nella speranza che si sarebbero ridotte col tempo. Si sarebbe potuto razionalmente fare altrimenti? Con il senno di poi ritengo di sì, mediante accordi di associazione rafforzati; ma chi li propose allora non fu ascoltato.

E allora, che conclusione trarre? Mi sembra che dovremo rassegnarci a convivere per molto tempo nell'Unione Europea con alcuni partner che preferiremmo meno difforni da noi (immagino che tedeschi, olandesi e scandinavi pensino lo stesso degli italiani); sperare nello sviluppo di integrazioni differenziate o a centri concentrici, delle quali peraltro non si sono più visti esempi concreti dopo la creazione della zona EURO; e fare attenzione ai rischi per l'Italia di rimanere esclusa, per nostra incapacità, dai nuclei maggiormente integrati, come abbiamo rischiato fino all'ultimo momento con

l'EURO e come era già avvenuto con Schengen nel 1985. L'Italia nel 1998 non aveva i requisiti formali e soprattutto quelli sostanziali per aderire a una zona monetaria unica composta da democrazie liberali moderne e sviluppate. Difatti la Germania e soprattutto i Paesi Bassi furono a lungo restii a dare il loro accordo. Lo diedero quando si convinsero che solo l'adesione all'EURO avrebbe salvato l'Italia dal fallimento finanziario: fallimento che avrebbe avuto conseguenze pesanti anche sul resto dell'Europa comunitaria. E si fidarono delle promesse di "cambio di passo" date in buona fede a nome dell'Italia dagli statisti illuminati che dirigevano allora il nostro Paese.

L'Italia non rispettava infatti il requisito formale, previsto dal Trattato di Maastricht, della permanenza della lira per almeno due anni nel Sistema Monetario Europeo senza gravi tensioni sul cambio. Ma soprattutto non aveva attuato le riforme strutturali che l'Europa ci chiedeva da molti anni - e che continua a chiederci - per vivere in armonia con gli altri membri in un'area comune (un "condominio", come amava definirlo Ciampi) di civiltà giuridica e di progresso economico e sociale all'insegna dell'economia sociale di mercato: storiche conquiste di grande valore anche etico dei Paesi dell'Europa Occidentale. Giustizia, sistema carcerario, burocrazia, fiscalità, percezione delle imposte, chiarezza della legislazione, qualità della spesa e controllo dei suoi meccanismi rimangono in Italia fortemente disomogenei rispetto agli altri Paesi dell'Europa Occidentale. La nostra promozione all'EURO nel 1998 fu il frutto di una decisione politica, come quella di ammettere i Paesi dell'Est all'Unione Europea nel 2003. In futuro promozioni politiche per l'Italia non sono scontate: potremo cominciare a sperimentarlo al momento dell'esame dei nostri progetti per accedere ai nuovi fondi europei.

Vengo alle incongruenze che rallentano l'integrazione. Per esigenze di brevità ne cito solo una tra le tante, perché è stata oggetto di diffuse polemiche al momento dei negoziati per l'approvazione del Recovery Fund: l'armonizzazione fiscale come condizione essenziale per il corretto funzionamento e

senza tensioni, in un mercato integrato, della libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi, inclusa la libertà di stabilimento delle imprese. Se ne discusse a lungo durante il negoziato che portò nel 1986 all'approvazione del trattato (l'Atto Unico) che creò il Mercato Unico. Si tentò allora inutilmente di convincere i nostri partner europei che ospitano paradisi fiscali (essenzialmente Paesi Bassi, Irlanda e Lussemburgo) a introdurre il voto a maggioranza anche per l'armonizzazione fiscale, analogamente a quanto fu allora opportunamente deciso per l'armonizzazione delle norme relative agli altri settori oggetto del mercato unico (mercato unico che senza il voto a maggioranza non si sarebbe fatto). L'opposizione di quei Paesi fu irremovibile. L'alternativa fu tra rinunciare al mercato unico o accettarlo privo di un elemento pur essenziale delle condizioni di concorrenza. Si scelse la seconda soluzione nella speranza che col tempo si sarebbe riusciti a concordare una accettabile armonizzazione della fiscalità nei diversi Paesi. E' stata da tempo armonizzata l'IVA e da alcuni anni si discute della possibilità di armonizzare il metodo attraverso il quale gli Stati Membri calcolano la base imponibile per la tassazione delle imprese multinazionali. A quasi trenta anni dal completamento del mercato interno, la mancanza di una sufficiente armonizzazione fiscale continua a costituire una grave disfunzione nel suo funzionamento.

L'Italia ha posto il problema a varie riprese, ma senza avere la forza di mettere sul tavolo argomenti davvero convincenti. Su un piano teorico sarebbe certamente opportuno fare finalmente capire, soprattutto ai Paesi Bassi che ne sono tra i maggiori beneficiari, che il mercato unico impone anche degli obblighi: se non soddisfatti, si rischia nel lungo termine di metterne in questione l'esistenza stessa. Negli anni '60, dopo la creazione del mercato comune e l'abolizione dei dazi sulle importazioni di vino in Francia dall'Italia, i viticoltori francesi spiegarono con argomenti molto convincenti a Governi e Commissione che era urgente regolamentare sul piano europeo la produzione del vino. Fu

una guerra commerciale (la guerra del vino) combattuta con mezzi anche violenti: improvvisi blocchi stradali in Francia e rovesciamento degli autotreni che trasportavano il vino italiano. D'altra parte, se si vuole vincere una guerra, è necessario essere disposti a provocarla e soprattutto avere i mezzi e la determinazione per sostenerla.

L'Italia non ha bisogno di ricorrere a mezzi violenti per cercare di convincere Paesi Bassi e altri Paesi riottosi ad accettare il negoziato sulla fiscalità. Esistono mezzi meno rudimentali, come controlli (ripetuti) sulle merci trasportate sul nostro territorio (controlli possibili ai sensi dell'articolo 36 del Trattato): avendo avuto qualche esperienza, in mie passate funzioni, di pratiche commerciali olandesi, sono convinto che non mancherebbero le occasioni di riscontrare irregolarità anche gravi. Ma non è questo il momento di muovere guerre in Europa, pur giustificate. L'Italia sarà nei prossimi mesi, forse anni, sottoposta a costante vigilanza da parte della Commissione (e potenzialmente a ricatto da parte di altri Paesi Membri) per l'approvazione dei nostri progetti rivolti ad accedere ai fondi europei: vigilanza che si aggiungerà ovviamente a quella sui nostri conti. Come prima misura il Governo dovrebbe comunque, se non altro per dignità nazionale, rimuovere lo scandalo della registrazione nei Paesi Bassi del domicilio legale delle due più importanti imprese italiane a controllo pubblico (registrazione che è stata fatta significativamente per ragioni non solo fiscali ma anche di certezza del diritto e di semplicità delle procedure burocratiche).

Questa scomoda situazione dell'Italia, ormai diventata fisiologica, rappresenta una debolezza permanente nella nostra capacità negoziale in sede europea, date le costanti richieste di comprensione che dobbiamo rivolgere alla Commissione - e quelle di sostegno ai nostri partner - per colmare le nostre inefficienze e i nostri ritardi. Concludo con la non innovativa constatazione che, per far valere i nostri diritti in Europa, occorre innanzitutto mettere ordine in casa nostra.

Roberto Nigido

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è stato inserito nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.699.40.064 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051